

我国可持续发展的一种战略选择

A Strategic Option of China's Sustainable Development

王 铮

(中国科学院政策与管理研究所, 副研究员 北京 100080)

刘 丽

(北京农业工程大学管理工程系, 讲师 北京 100083)

一、我国可持续发展的两难局面

改革开放以来,我国各地区经济得到了迅速发展。在广大农村,这种发展更明显。在沿海地区,乡镇企业已成为发展的主要形式。乡镇企业的发展功能,一则使农民的收入水平较大幅度地提高,二则使农民非农化,在事实上转变为产业工人。这两种效应,使得沿海地区的农业劳动出现障碍。在农作物生产潜力高的长江三角洲地区、珠江三角洲地区出现大片土地无人耕种、土地闲置的现象。为了满足南方的粮食需求,出现了中国历史上前所未有的北粮南下的地缘经济局面。

支撑北粮南下的粮食生产基地主要是黄淮海地区。然而黄淮海地区受到水资源的严重约束。本区降水季节分配不均,年际变化又大。在黄河以北,小麦、玉米两熟约缺水 400 毫米;黄河以南,小麦、水稻两熟约缺水 200 毫米。在正常年景,必须补充灌溉才能保证高产稳定。这就造成了黄淮海地区水资源的高度紧张。许多城市严重缺水,沿海地区出现海水浸蚀地下水的“海水入侵”。据北京大学王恩涌教授的估算,北京毗邻地区,小麦亩产 200 公斤,需要浇灌 500~600 吨水,如果将水资源的代价计入粮食生产,这种粮食生产是极不合理的。另一方面,黄淮海地区是多旱灾地区,据中国科学院地理研究所张丕远教授等的多年研究,在最近的 500 年中,本区发生 40%地区绝收或近于绝收的特大规模旱灾 10 次以上,平均每 50 年一次,而且常有旱灾连年发生的现象。这就是说,一旦出现上述大灾,北粮南调存在着巨大的风险。

与东南沿海地区形成明显对照的是北方干旱、半干旱区及黄土高原、南方喀斯特地区的农业生产条件极为困难。据中国科学院沙漠所朱震达教授估算,在沙漠化严重的内蒙古东部,农业人口人均占

有耕地 8~13 亩,按正常年份亩产 50 公斤计,每人可生产粮食 400~500 公斤,灾年也可自给自足。如果退耕还牧,按我国目前牧业水平,相当的土地只能养活 1 只羊。因此只有冒着沙漠化的威胁发展农业。在黄土高原地区,由于坡耕地的开拓,加剧了水土流失。例如榆林地区,1972 年以来,开始劈山填沟造地,造成 1 亿立方米泥沙流失,在人口压力下,该区多年平均为每增加 1 口人,开荒 1.67 公顷,由此估算因新增人口的粮食问题而每年开荒造成的侵蚀量的年增率为 1.17 万吨。这一估算还未计入采薪破坏、修辟窑洞等的效应。在南方喀斯特地区,生态平衡遭受破坏,带来了普遍的水土流失,出现了石漠化的景观,已成为全国主要的贫困区。为了维持基本的生活水平,许多地区毁林开荒,进一步破坏了生态环境,出现了“越穷越垦,越垦越穷”的恶性循环。例如云南省弥渡县红星村和祥云县鹿鸣乡,由于扩大耕地或发展小煤窑,80 年代以来滑坡、泥石流频发,成了典型的贫困村。

总之,我国的发展出现了两难局面。在生态环境优良,土地生产潜力较大的地区,农用土地被闲置,农业生产缺少劳动力。在生态环境脆弱,土地生产潜力较小的地区,迫于人口压力,为生存而扩大耕地造成了植被破坏、土地退化、灾害频发的局面。无论那种现象,都威胁着我国的持续发展。

二、一种可持续发展的战略选择

可持续发展,是人类对社会、经济发展的现代要求。它要求现今的发展不仅得以维持而且能为未来发展提供前景。可持续发展的技术关键是保持人口、资源、环境与发展的相互协调(PRED 协调)。为了解决我国社会经济发展面临的上述两难局面,必须协调人口、资源、环境与发展的关系,寻找一条发展的路线。

在我国各历史时期,曾遭人口、资源、环境与发展不协调的严重挑战。大约在唐末以前,我国人口重心位于长江以北;关中地区,物产丰富,人口众多。最近的研究发现,大约于公元九世纪 80 年代左右发生了气候突变,季风南退,鄂尔多斯地区开始沙漠化,孕育了毛乌素沙地,东部科尔沁沙地沙漠化加剧,黄河漕运因缺水而废止,气候原因使中国北方人口与资源环境发生了严重矛盾。为了解决这种矛盾,自 10 世纪开始,我国人口中心不断南移,最终在元初确定了与现代相近的人口分布局面。伴随着这种人口再分布,南方城市普遍兴起,经济中心迁移到了长江三角洲。我国社会经济得到了持续的发展。

借鉴上述历史经验,同时又针对我国目前经济发展中的两难局面,笔者认为,保持我国可持续发展的一个可能的战略途径是适当地将生态环境十分脆弱的贫困地区人口向东南沿海地区“移民”。在政策上可以以组织农民“包农队”的形式,承包土地,在东南沿海地区维持农业生产体系的正常运行。为了解决可能出现的人口与土地资源的矛盾,可以在东南发达地区实行更为开放的城市化政策。

适当地组织生态环境脆弱地带的劳动力或人口到东南发达地区发展农业生产,可能产生的第一个问题是加重了东南发达地区的人口负担。这个问题其实是不难解决的。我国是世界人口最多的国家,但是并不是人口密度最大的国家。即使将全部人口集中在胡焕庸人口线(腾冲——黑河连线)以东,我国的人口密度也较西欧、中欧一些发达国家为低。我国东南发达地区人口密度较大,但是仍较日本、韩国乃至我国台湾省低。这些发达国家或地区,所以能够解决高人口密度产生的矛盾,原因在于它们实行更为开放的城市化政策。日本在 50 年代到 60 年代期间,城市人口从 37.3% 上升到 63.3%,韩国在 60 年代至 80 年代,城市人口亦从 35.8% 上升到 73.8%。这两个时期,分别是日本、韩国经济崛起的时期。城市化是发展的必然后果,但实际上城市化也是发展过程中为协调人口、资源、环境、发展关系的必然手段。我国目前实施的积极发展小城镇的政策,使小城镇迅速发展。星罗棋布的小城镇由于其比大城市低矮的住房和更低效率的道路占用,浪费了土地资源。利用遥感影象研究发现,长江三角洲大中城市的影象面积与国民生产总值呈二次曲线,也就是说,大城市的土地效率比中等城市大得多。虽然由于图像上难于读出小城镇的影象特征,但是上述规律仍可以确认成立。这就是说积极发展小城镇意味着资源浪费。其实,小城镇、大地域、大范围战略不仅浪费了资源,而且也破坏着环境,阻碍着现代管理。讨论这个问题,超出了本文的范围。就目前我们所面临的问题而言,向发

达地区输送农业劳动力,不会与小城镇战略发生直接的矛盾,又能解决东南地区土地闲置,贫困地区滥垦滥伐破坏生存环境的状况。从长远的目标看,改变我国发达地区的城市发展政策,是符合可持续发展目标的根本性的战略决策。

作为可持续发展这一系统工程的一部分,向东南地区适当地季节性或长期性移民,可以引起一种对流。来自中、西部的人口可能在东南地区获得更为先进的技术,建立更为密切的社会关系,从而将东南地区的技术和资金带回中、西部地区,为开发当地的资源提供必要的资金积累和技术条件。在政策上,可以采取特殊的税收和财政政策,鼓励东部企业特别是乡镇企业向中、西部贫困区投资,发展适合于当地资源的小型企业,并同时促进贫困区小城镇的发展,从而使更多人从必须破坏或潜在破坏生态环境的原始农业劳动中摆脱出来,解除贫困区人民生存的忧虑,从而使他们没有必要去破坏区域的生态环境。使得困扰中国的生态环境脆弱地区生态环境破坏力最强的问题从根本上得以解决。

将在中、西部生态环境脆弱的地区发展乡镇企业、发展小城镇作为减轻该地区环境负担的重要手段之一,目前面临着两个困难。首先,这些贫困地区缺少原始的资金和技术,仅仅依赖于自发的地理扩散是远不够的。因此,国家有必要在政策上加以调控。作为可行的第一步,建议设立以发展乡镇企业、推广东部地区技术为主体手段的“九五”攻关项目,以技术脱贫、以产业结构改变保护环境。目前国家的贫困区贷款,首先应用于扶植乡镇企业,政策上也应给该地区以优惠。另一个困难来源于目前中西部乡镇企业的产业特征。目前中西部乡镇企业多以利用当地资源为支柱。在生态环境脆弱区,这种“利用”往往意味着破坏环境。如陕北神木一带的小煤窑,既产生大量泥沙,煤的含硫量又高,所以这种企业本身影响可持续发展。解决这个问题的关键在于为这些地区提供新的技术和资金,使它们可能建立非环境破坏型的乡镇企业。为解决这个问题,建议设立“九五”攻关课题,开展试验、示范研究。

三、结 论

中国社会经济的发展出现了两难局面:农业生产潜力高的地区,耕地闲置、土地资源浪费;生态环境脆弱地区,自然环境被加剧破坏,有效耕地资源趋于紧张。按照目前通行的气候模式预报结论,由于 CO₂ 倍增引起全球气候变化,我国沿胡焕庸线的地带,生态环境会进一步恶化,这种局面将进一步加剧。针对这种情况,笔者认为可以适当地向东南地区少量移民。第一阶段可以组织季节性的农民

(下转第 64 页)

租赁双方的责权利,解决产权边界不清和因此而产生的侵权和使用经营权不稳定的问题;其次,要促使农村土地使用经营者成为真正的商品生产者和市场主体,进行独立自立经营。通过法律制度使农户获得稳定的、完全的使用经营自主权利,以租赁契约约束和抵抗不合理干预;第三,通过市场竞争使租金逐步接近理论地租,保证集体土地所有权的经济实现,以地租和使用权价格调节农村土地资源配置;第四,突破同一集体经济组织的范围,从区域甚至全社会范围内确定农村土地租赁关系,在出租者和承租者之间开展平等的竞争,推动农村土地使用权合理流动,从而解决地块细碎、规模小型及使用经营权单一凝固等问题。

对于农村大面积的宅基地、墓地的使用也应逐步有偿化。目前农村建房、修墓热潮不断高涨,造成大量土地资源浪费和破坏,现在基本还实行“福利地”政策,无偿无期使用。但在私下早已存在因买卖住房而产生的隐形市场。应逐步推行有偿租用制度,避免土地资源的进一步浪费和价值的更大流失。

对于农村建设用地要进一步合理划分其产权界限。近年来乡村企业、农村私营企业和个体工商户以及乡村城镇化用地急剧增长,实际一直存在着土地使用权的流转。多数集体企业仿照国家征用集体用地办法获得用地,因而权益和流转秩序都较混乱。按照集体土地所有权的二重性,即集体土地终极所有权归国家的原则,对集体建设用地要依法先国有化,再由国家向土地使用者出让,只有这样才能保证国家对土地市场的垄断和对土地所有权的真正实现。但在作法上还须不断探索,借鉴成功经验。在收益分配上“应采取‘转权让利’原则,国家要让利给集体经济组织”(引自王先进:《如何培育和管好地产市场》)这样一方面可在一定程度上弥补工农产品剪刀差给广大农民造成的损失,扶持农村经济,另一方面鼓励集体土地进入市场,完善地产市场。

3. 完善土地产权管理和地产市场交易的法律体系,使土地产权制度化、土地市场法制化。

现代经济理论认为,产权的界定和流通都是以一系列法律法规为依据和保障的,没有法律保障,任何产权关系和产权交易都是无效和无保证的。我国大规模社会主义市场经济建设推动地产市场迅

猛发展,但因法规不健全,曾一度造成市场交易秩序的紊乱。目前对符合国际惯例又在我国试行成功的土地产权关系及有关规定要尽快变成法律条文,并严格执行;对实践证明不可行的法规要及时调整修正。当前国家须尽快制订出台集体土地使用权有偿转让和集体建设用地出让、转让以及已划拨国有土地转让的法律条文,使这些用地的产权关系得到法律的认可,并使之制度化,进而推动这三种土地市场的尽快完善,通过市场实现土地的高效配置。

4. 制订科学的土地综合开发利用规划,使土地资源得到合理利用、有效保护和持续发展,并为政府调控土地市场提供依据。

土地规划是市场经济建设中迫切需要完成的战略任务。在各地“开发区”热和向外商转让土地热中,由于缺乏土地综合开发规划造成了极大的盲目性和土地利用方向的矛盾,给国家造成了巨大损失。有的地方向外商盲目出让土地后,国家重大基础设施用地反要高价从外商手里买回。同时也造成地产市场的盲目性。对此,必须吸取教训,积极制订各地土地综合开发规划,并与城市发展规划、国土规划、区域社会经济发展规划相衔接。在反复地科学论证、调查研究基础上,确定合理的土地利用方向和用地框架,并经过地方人大讨论通过,以具有法律效力。一经确定,必须严格实施,各级政府要以此为依据调控土地市场和产业发展方向。

5. 建立科学的土地价格评估系统,准确调控土地市场,确保国有资产价值增值。

根据马克思的地租理论和价格理论,土地价格是由绝对地租、级差地租、开发成本和市场调节四个部分构成的。确定地价的前提是要确保政府对土地投入成本的回收,即土地的最低保护价不应低于级差地租加开发成本之和。但是近年许多地方政府出让土地多是行政领导拍板定价,使土地价格偏低,土地增值收益大量流向单位和个人,加剧了房地产热,造成国有土地价值大量流失。而且造成我国目前房地产价格扭曲,无法真实反映市场供求状况,房地产市场也不能良性运行。因此,建立科学的土地价格评估系统,制定合理的土地价格,对确保土地产权关系和完善土地市场刻不容缓、意义深远。

(责任编辑 王宏章)

(上接第 54 页) “包农队”。作为这种政策的补充,应该根据我国经过十多年改革开放带来的经济发展的巨大变化,及时地放弃全国一律的“积极发展小城镇”的政策,在东南地区,允许大城市发展,在西部地区则积极发展小城镇。这种政策是协调我国大区域的人口、资源、环境与发展的矛盾的一种可

行的手段。同时,应设立“九五”攻关项目,研究生态环境脆弱地区,特别是前几年忽视的西南地区,以产业、人口结构改变为手段的,促使区域脱贫、社会发展的问題。

(责任编辑 蔡德诚)